

N°s 457934 et 457936

M. S T...

M. K A...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 13 mai 2022

Décision du 9 juin 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

Nous venons de conclure, sous la requête n° 455754, à l'existence d'un droit à voir une demande de visa aux fins de réunification familiale examinée dans un délai raisonnable, et nous avons abordé la question du contrôle par le juge de l'effectivité de ce droit sous un angle « systémique », celui des obligations générales d'organisation pesant sur l'administration. Mais cette effectivité passe aussi – et de manière plus classique – par celle des voies de recours *individuelles*, ouvertes à chaque demandeur pour assurer le respect de ce droit dans son cas personnel. C'est de cela qu'il s'agira dans les affaires qui viennent d'être appelées, et plus précisément de la question qui se pose en premier lieu dans cette matière inédite devant vous : *quelle* est la voie de recours ouverte ?

1. M. K A... et M. S T... se trouvent dans une situation comparable à celle des requérants dans la précédente affaire. Tous deux sont des ressortissants afghans établis en France où ils se sont vu reconnaître la qualité de réfugié, et ont engagé une procédure de réunification avec leur famille restée en Afghanistan, M. T... en novembre 2019 pour son épouse et ses enfants mineurs, M. A... le mois suivant pour son épouse, l'un comme l'autre en adressant par courriel un dossier à l'ambassade de France à Islamabad. Les services consulaires ont accusé réception de ces envois, indiquant qu'ils étaient « *bien pris en considération* », que le dossier serait « *vérifié dès que possible* » et qu'un rendez-vous serait proposé à la famille « *en fonction des disponibilités du service* » mais sans qu'une date puisse être annoncée. A la fermeture du poste consulaire d'Islamabad, ils ont été invités à se rapprocher de celui de Téhéran ou de New Delhi et depuis lors, selon les éléments au dossier, aucun rendez-vous ne leur a été proposé.

C'est ce qui les a conduits à saisir le TA de Nantes d'une demande en référé-mesures utiles, tendant à ce qu'il soit ordonné au ministre compétent (ministre de l'intérieur) de délivrer le visa sollicité ou, à titre subsidiaire, d'enregistrer la demande de visa dans le délai de 72 h suivant la décision à intervenir. Par deux ordonnances de tri rendues le même jour, le JRTA a rejeté ces conclusions comme ne relevant pas de l'office du juge du référé-mesures utiles. Ce sont les ordonnances dont les requérants vous demandent la cassation par deux pourvois aux moyens identiques.

2.1. Pour rejeter ainsi les demandes, le JRTA s'est fondé sur le caractère *subsidaire* du recours ouvert par l'article L. 521-3 du CJA, tel qu'il a été formulé en dernier lieu dans votre décision de section du 5 février 2016, *M. B...*, n° 393540-393541, A : le juge saisi sur ce fondement ne peut prescrire les mesures qui lui sont demandées lorsque leurs effets pourraient être obtenus par les procédures de référé régies par les articles L. 521-1 et L. 521-2 ; à quoi s'ajoute l'interdiction de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, « *sauf péril grave* ». Or selon le JRTA, le silence de l'administration sur les demandes de visa des requérants a fait naître une décision implicite de refus de délivrer le visa sollicité, décision dont il appartiendrait aux requérants de demander l'annulation et au besoin la suspension.

Ceux-ci soutiennent au contraire qu'aucune décision de refus de visa n'a pu naître, de sorte que le JRTA a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier. Et à supposer qu'une décision soit née, ils lui reprochent également d'avoir méconnu son office en ne recherchant pas s'il y avait lieu d'accorder la mesure demandée pour prévenir un « *péril grave* ».

2.2. C'est le premier de ces moyens qui nous retiendra pour l'essentiel : la question de l'existence d'une décision administrative donne lieu pour le moment, selon les voies de recours actionnées, à des réponses en sens contradictoire, au point qu'il peut en résulter pour l'intéressé une aporie contentieuse. La position prise dans les ordonnances attaquées est celle que le JRTA adopte le plus souvent, par exemple quand il a été saisi de demandes en référés-mesures utiles par les requérants de l'affaire n° 455754, mais la CRRV a quant à elle estimé qu'ils ne pouvaient se prévaloir d'aucune décision de refus de visa permettant d'exercer le RAPO devant elle. D'autres ordonnances du même JRTA préfèrent rejeter les conclusions aux fins d'injonction, comme irrecevables au regard de l'article L. 521-3, mais en identifiant simplement un refus d'instruire la demande¹ ; toutefois, lorsque les requêtes se placent sur le terrain de l'article L. 521-1, on lit également qu'il ne s'agit pas là d'une décision susceptible de recours et donc de suspension².

3. La première position que nous vous proposerons de prendre, pour sortir de cette situation d'incertitude, c'est d'exclure que le simple écoulement du temps après l'envoi d'une demande de visa, sans qu'elle donne lieu à un rendez-vous aux fins d'enregistrement, puisse faire naître une décision de refus de visa.

Les dispositions réglementaires pertinentes précisent qu'en matière de délivrance de VLS, le silence de l'administration vaut refus par dérogation à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration (décret d'exception n° 2014-1292 du 23 octobre 2014) et que le délai d'instruction peut être prorogé, jusqu'à deux fois quatre mois, en cas de nécessité de vérifier des actes d'état civil (article R. 811-2 du CESEDA). Il n'est certes nulle part indiqué expressément quel est le point de départ des délais de naissance de la décision implicite. Mais l'économie d'ensemble du dispositif ne nous semble guère laisser de doute.

¹ Voir : 26 mai 2021, n° 2104802 ; 3 août 2021, n° 2108445.

² Voir : 21 juillet 2021, n° 2106354 ; 27 juillet 2021, n° 2107457 ; 22 octobre 2021 n° 2111794.

Nous l'avons dit, une fois une demande formée, le rendez-vous auprès des services consulaires pour produire la photographie d'identité et relever les empreintes digitales constitue, aux termes de l'article R. 312-1 du même code, un point de passage obligé pour que cette demande soit enregistrée. De même, comme le prévoit l'article R. 312-2, ce n'est qu'à ce stade qu'une attestation de « *dépôt* » de la demande est délivrée, quand bien même un dossier aurait été envoyé aux services consulaires bien avant. On comprend que ce n'est qu'alors que la demande est regardée comme complète, condition à laquelle le délai de naissance d'une décision implicite commence à courir (voir 28 janvier 1998, *M E...*, n° 158973, B). Ou pour le dire autrement, l'instruction au fond de la demande ne commence qu'alors ; les vérifications antérieures à l'enregistrement ne sont quant à elles que formelles, limitées au caractère complet des pièces autres que celles recueillies lors du rendez-vous.

4.1. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune décision ne naît de l'inertie de l'administration saisie d'une demande avant enregistrement : ne convient-il pas, comme l'ont fait certaines ordonnances du JRTA de Nantes que nous avons mentionnées, d'identifier en ce cas, au terme du délai de droit commun de deux mois, un refus implicite non de délivrer un visa, mais simplement de convoquer le demandeur au rendez-vous ?

Dans un premier mouvement, on pourrait hésiter au vu de la position que vous avez prise sur les voies de recours ouvertes en cas d'impossibilité de prendre rendez-vous en préfecture pour l'enregistrement d'une demande de titre de séjour : la décision du 10 juin 2020, *M. B...*, n° 435594, B, et l'avis du 1^{er} juillet 2020, *M et Mme L...*, n° 436288, A n'identifient pas en ce cas de décision de refus d'accorder un rendez-vous, de sorte que c'est vers le juge du référé-mesures utiles que l'étranger peut se tourner pour l'obtenir par le biais d'une injonction. Mais à un examen plus attentif, la procédure en matière de demande de visa se révèle suffisamment différente pour que la solution le soit également.

Cela ressort bien de l'avis du 1^{er} juillet 2020 : la ligne de partage peut être fine entre décisions faisant grief susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir et champ de l'article L. 521-3 du CJA. Si vous avez refusé de voir une décision dans la convocation au rendez-vous demandé en ligne, comme dans l'impossibilité d'en obtenir un, c'est qu'il s'agit là seulement du résultat d'un mécanisme automatisé d'attribution de plages horaires. En revanche, quand l'étranger ayant obtenu une convocation demande au préfet à ce que sa date soit avancée, vous estimez que cela donne lieu à une véritable appréciation sur sa situation et donc à une *décision*, faisant obstacle au recours devant le juge du référé-mesures utiles – ce dernier ne peut plus être saisi que dans l'hypothèse où l'étranger, faisant valoir une urgence particulière, demanderait que la date de son rendez-vous soit avancée sans même attendre que la décision intervienne.

4.2. C'est plutôt de ce cas de véritable *décision* que se rapproche le traitement des demandes de visa, en tout cas lorsqu'il se déroule dans les conditions de l'espèce. Il ne s'agit pas de remplir des plages horaires disponibles au moyen d'un outil automatisé : les services consulaires sont en possession d'un dossier sur lequel ils sont déjà à même de porter une appréciation, soit sur sa complétude, soit sur la plus ou moins grande urgence à le traiter, et ce sont eux qui choisissent la date proposée.

Nous vous proposons donc de trancher la question de la voie de recours en cas d'absence de convocation à un rendez-vous en retenant, en tous points, le même régime contentieux que l'avis du 1^{er} juillet 2020 a construit pour le refus de déplacer une date de rendez-vous obtenu en ligne : le demandeur peut déférer au juge de l'excès de pouvoir la décision implicite de refus de le convoquer née au terme d'un délai de deux mois à compter de sa demande. Le refus ne sera pas nécessairement illégal, tout dépendra justement du caractère raisonnable du délai écoulé depuis la demande – caractère que le juge appréciera en fonction des circonstances de l'espèce et, puisqu'il s'agit d'un recours contre un refus dont l'effet utile tient dans une éventuelle injonction, en se plaçant à la date de sa décision. Le recours en annulation pourra être accompagné d'une demande de suspension, tout cela excluant la voie du référé-mesures utiles sauf dans le cas où l'intéressé se prévaut d'une urgence particulière et entend agir avant même la naissance de la décision de refus implicite.

5. Si vous nous suivez, vous censurerez les ordonnances attaquées, qui se sont fondées à tort sur l'existence d'une décision de refus de visa pour juger irrecevables les conclusions portées devant le juge du référé-mesures utiles, mais vous substituerez à ce motif erroné celui tiré de l'existence d'une autre décision, la décision implicite de refus de convoquer à un rendez-vous. Cette existence n'a été invoquée par aucune partie mais le moyen est d'ordre public et a été communiqué par votre 2^e chambre.

Quant au second moyen des pourvois, il est inopérant compte tenu du régime contentieux que nous vous proposons pour la décision de refus de convocation. Nous l'avons dit, la décision de section *M. B...* ménage une exception en cas de « *péril grave* » à l'impossibilité pour le juge du référé-mesures utiles de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, exception que les requérants reprochent au JRTA de ne pas avoir explorée. Mais la même décision rappelle aussi qu'en raison du caractère subsidiaire de cette voie de recours, on ne peut demander au titre de l'article L. 521-3 du CJA ce qu'on peut obtenir au titre de ses articles L. 521-1 ou L. 521-2, cette fois-ci sans faire d'exception.

PCMNC au rejet des pourvois.